PBLQ
ZENC

voor een sterke
publieke sector

Rekenkamer(commissie)s onder de loep:

Verslag van expertbijeenkomsten

Rapport

Rekenkamer(commissie)s onder de loep:

Verslag van expertbijeenkomsten

Eindrapport

Dr. P. Castenmiller (PBLQ Zenc)
T. van den Berg MA (PBLQ Zenc)
Prof. dr. K. Peters (Universiteit Maastricht)

Dit verslag is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgesteld door PBLQ Zenc, in samenwerking met prof. dr. K. Peters. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie de weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

project Z00077
versie 1.0
datum 24 juni 2015

Inhoudsopgave

1. Inleiding

De Wet dualisering gemeentebestuur is in 2002 in werking getreden. Als gevolg van deze wet is het voor gemeenten per 2006 verplicht om een rekenkamer of rekenkamerfunctie te hebben. Door het aanpassen van de structuur van het lokale bestuur wilde de wetgever de verhoudingen en rollen binnen het lokale bestuur verhelderen. De Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie had deze wijzigingen voorbereid. Volgens de Staatscommissie liepen aan het einde van de 20ste eeuw de rollen en verantwoordelijkheden van het college van B&W en gemeenteraad dusdanig door elkaar heen dat het lokale bestuur ondoorzichtig was geworden. De vereiste controle op het bestuur was volgens de commissie niet voldoende ontwikkeld. De voorgestelde en door de wetgever doorgevoerde oplossing was om taken en verantwoordelijkheden van college en raad strikter te scheiden. De gemeenteraad werd geacht zich nadrukkelijk te concentreren op de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Voor het college werden de verantwoordelijkheden voor de voorbereiding en uitvoering van het beleid en het dagelijks bestuur versterkt.

Om raden in de gelegenheid te stellen hun kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden waar te maken werden bestaande instrumenten versterkt én kreeg de raad de beschikking over een aantal nieuwe instrumenten. Naast eigen ambtelijke ondersteuning, in de vorm van een griffie(r), werd zoals gezegd de instelling van een rekenkamer of rekenkamerfunctie verplicht gesteld. De rekenkamer wordt volgens de Gemeentewet geacht onderzoek te doen naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Daarmee is de rekenkamer vooraleerst een versterking en ondersteuning van de controlerende verantwoordelijkheid van de raad.
De oorspronkelijke bedoeling van de wetgever was om in elke gemeente een onafhankelijke rekenkamer verplicht te stellen, volgens een in de Gemeentewet vastgelegd model. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werd bij amendement de mogelijkheid gecreëerd om naast een onafhankelijke rekenkamer ook andere invullingen van de rekenkamerfunctie mogelijk te maken. Op grond van de Gemeentewet kan elke gemeente een rekenkamer instellen. Indien er in een gemeente geen rekenkamer is, dient de raad per verordening regels te stellen voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie (in de praktijk vaak rekenkamercommissie genoemd).

De afgelopen jaren is gebleken dat in verschillende gemeenten de rekenkamer of de rekenkamercommissie een zwakke positie inneemt, met mogelijk negatieve gevolgen voor de democratische controle door gemeenteraden. In 2011 voerde Berenschot, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een evaluatie van het functioneren van de provinciale en gemeentelijke rekenkamer(commissie)s uit. In de rapportage concludeert Berenschot onder andere dat de relatie met gemeenteraden de nodige aandacht behoeft.[1] Raadsleden blijken niet altijd positief te denken over het functioneren van rekenkamer(commissie)s. Sommigen zijn van mening dat de onderzoeken van rekenkamer(commissie)s onvoldoende praktijkgericht zijn, waardoor de resultaten niet altijd even bruikbaar zijn voor zowel raadsleden als het college en ambtelijk apparaat.

---

1 Ronald van der Mark, André Oostdijk, Rachel Beerepoot en Hessel Heins, Evaluatie van provinciale en gemeentelijke rekenkamers. Den Haag, 2011.

In 2013 werd door Stibabo in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) het rapport “De staat van de rekenkamer” uitgebracht.[2] In deze rapportage wordt vastgesteld dat in 2013 in 35 gemeenten de rekenkamer(commissie) structureel of tijdelijk “slaapt”. In die gemeenten doen rekenkamer(commissie)s geen onderzoek naar het gevoerde bestuur. Daarnaast wordt in het rapport geconcludeerd dat hun (gemiddelde) budget al jaren daalt. In enkele gemeenten blijkt dat het budget van de rekenkamer(commissie) zover is gedaald dat de rekenkamer(commissie) haar taak niet meer kan uitvoeren. Nadien is gebleken dat een aantal gemeenten – soms fors[3] – bezuinigt op het budget van hun rekenkamer(commissie). Volgens een recente inventarisatie van Berenschot, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK, is er eind 2014 in 8% van de gemeenten sprake van een inactieve/slapende rekenkamer(commissie) en blijkt dat het gemiddelde budget nog verder is gedaald.

Gelet op de toename van het aantal taken van gemeenten en de daarbij horende middelen vanwege de decentralisaties is het extra belangrijk dat gemeenteraden worden ondersteund door een goed functionerende rekenkamer(commissie). De minister van BZK heeft daarom in antwoord op Kamervragen alsmede in de “agenda lokale democratie” toegezegd om voor het zomerreces met voorstellen te komen om de positie en het functioneren van lokale rekenkamer(commissie)s verder te versterken.[4] Daarbij zal ook worden gereageerd op de aangenomen motie-Fokke, waarin de minister wordt opgeroepen om te stimuleren dat er meer gemeenschappelijke rekenkamers worden gerealiseerd.[5]

In de eerste maanden van 2015 heeft PBLQ in opdracht van het ministerie van BZK enkele expertbijeenkomsten belegd met deskundigen en betrokkenen bij het functioneren van lokale rekenkamer(commissie)s. Deze bijeenkomsten zijn inhoudelijk voorbereid met behulp van bilaterale gesprekken met medewerkers en vertegenwoordigers van koepelorganisaties en beroepsverenigingen zoals de NVRR, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging van Griffiers. Zowel tijdens de voorbereidende gesprekken als tijdens de expertbijeenkomsten is gesproken over bestaande knelpunten en uitdagingen bij het functioneren van lokale rekenkamer(commissie)s en eveneens over mogelijke oplossingsrichtingen. In deze rapportage worden de uitkomsten van deze bijeenkomsten beschreven.

---

2 P.O. de Jong, J.R. Lunsing, E. Fogl, F. Haven, De Staat van de Rekenkamer, 2013.
3 Met name de gang van zaken in de gemeente Arnhem trok in 2014 de aandacht.
4 http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2015/01/05/agenda-lokale-democratie.html.
5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 000 VII, nr. 13.

2. Besproken knelpunten

2.1 Wettelijk kader en grondslag

Gedurende het wetgevingsproces over de invoering van rekenkamers is bij amendement de mogelijkheid gecreëerd een rekenkamerfunctie in te stellen, die in de praktijk 'rekenkamercommissie' wordt genoemd. Volgens een recente inventarisatie die door Berenschot in opdracht van het Ministerie van BZK is uitgevoerd, is er in 14% van de gemeenten sprake van een rekenkamer vormgegeven volgens het oorspronkelijke voorstel van de wetgever.[6] Voor de helft van de gemeenten met een rekenkamer vormgegeven volgens dit oorspronkelijke voorstel (7% van alle gemeenten) betreft het een model met een meerhoofdig bestuur van de rekenkamer, uitsluitend bestaande uit mensen die geen directe banden met die gemeente hebben. De andere variant (wederom in 7% van alle gemeenten) betreft de situatie dat het bestuur van de rekenkamer bestaat uit één persoon die ook de uitvoering van de onderzoeken (al dan niet ondersteund door een extern bureau) ter hand neemt. Dit wordt wel het 'directeursmodel' genoemd.
In alle andere gemeenten is dus sprake van een *rekenkamerfunctie*. De rekenkamerfunctie wordt in de meeste gevallen ingevuld door een model van een commissie met louter externe bestuursleden (42% van alle gemeenten). Daardoor is deze rekenkamercommissie wat betreft samenstelling niet[7] van een onafhankelijke rekenkamer te onderscheiden. In ongeveer een kwart van de gemeenten (26%) is sprake van een rekenkamercommissie met externe leden én raadsleden. In 6% van de gemeenten bestaat het bestuur van de rekenkamercommissie uit louter raadsleden.[8] In de resterende gemeenten is overwegend sprake van een inactieve (zogenaamde 'slapende') rekenkamer(commissie). Dit betekent dat er op papier wel een bestuur is benoemd maar dat deze rekenkamer(commissie) geen budget heeft om onderzoeken te ondernemen. Met de aanwezigheid en het laten voortbestaan van deze 'slapende' rekenkamers, handelen deze gemeenten in strijd met de geest van de Gemeentewet.

De verschillen tussen de diverse rekenkamermodellen waren tot voor kort inhoudelijk relevant omdat de onderzoeksbevoegdheden van rekenkamers groter waren dan die van rekenkamercommissies. Onlangs heeft de wetgever deze verschillen verkleind en rekenkamercommissies dezelfde bevoegdheden toebedeeld ten aanzien van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden waarin de eigen gemeente deelneemt, die rekenkamers al hadden. De wetgever wenste een sluitend controlesysteem met het oog op de decentralisaties; van een bewuste verkleining van verschillen tussen de modellen was geen sprake. Tijdens de expertbijeenkomsten is uitgebreid stilgestaan bij de actuele relevantie van deze verschillen. Door de deelnemers is herhaaldelijk gesteld dat verschillen in het model zeker niet één-op-één leiden tot verschil in functioneren en opbrengsten. Het in de praktijk meest relevante verschil is de samenstelling, te weten enerzijds

6 Rekenkamers die gemodelleerd zijn naar het oorspronkelijke voorstel, waarvan de belangrijkste kenmerken zijn dat er sprake is van een bestuur dat uitsluitend bestaat uit onafhankelijke leden en waar een aanstellingstermijn van zes jaar wordt gehanteerd, worden in dit verslag aangeduid als 'rekenkamers'. Alle overige varianten zijn 'rekenkamercommissies'. Dat geldt dus bijvoorbeeld ook voor rekenkamer(commissies) waarvan het bestuur eveneens uitsluitend bestaat uit onafhankelijke leden, maar waar een andere aanstellingstermijn dan zes jaar wordt gehanteerd. Daar waar in dit verslag het onderscheid niet relevant is, wordt gesproken over de rekenkamer(commissie).

7 Zie noot 6.

8 Hier kan overigens sprake zijn van twee varianten; een rekenkamercommissie waarvan het bestuur bestaat uit louter 'gewone' raadsleden (4% van de gemeenten) of een model waarbij het presidium van de raad van die gemeente tegelijkertijd ook het bestuur van de rekenkamercommissie vormt (2% van de gemeenten).

rekenkamers of rekenkamercommissies zonder raadsleden, en anderzijds rekenkamercommissies waar wél raadsleden zitting in hebben.[9] Het voordeel van het lidmaatschap van raadsleden is dat de gevoelde afstand tussen de rekenkamercommissie en de raad wordt verkleind. De raadsleden worden geacht het perspectief van de raad in te brengen in het werk van de rekenkamercommissie, maar zonder politiek te bedrijven. Deze zogenaamde ‘gemengde’ rekenkamercommissies staan dichter bij de raad dan rekenkamer(commissie)s die enkel uit externe leden bestaan. Binnen gemengde rekenkamercommissies bestaat anderzijds vaak het risico dat onderzoeken (zowel wat timing, keuze van onderzoeksvragen, diepgang en formulering van conclusies en aanbevelingen) politiek gekleurd kunnen worden. Rekenkamer(commissie)s met louter externe leden ontlopen makkelijker (het verwijt van) politieke kleuring van onderzoeken. Voorstanders van rekenkamercommissies met louter externe leden opperen dat de communicatie met de raad ook op andere wijzen kan worden versterkt dan louter met raadsleden in de commissie. Gedacht kan worden aan het instellen van een klankbordgroep of programmaraad bestaande uit raadsleden. In de praktijk gebeurt dat ook op meerdere plekken in het land.

De mogelijkheid om te variëren in modellen voor de rekenkamerfunctie is zowel tijdens de behandeling in het Parlement als in de jaren daarna bepleit met het argument dat gemeenten, onder verwijzing naar het belang van lokale autonomie, zelf de keuze zouden moeten kunnen maken hoe de controlefunctie in te richten. Tijdens de bijeenkomsten zetten sommige deelnemers daartegenover dat – ondanks de lokale autonomie – de wetgever met succes wel andere vormvereisten heeft gesteld aan de inrichting van het lokale bestuur. Gewezen werd op het verplicht stellen van een secretaris en een griffier, een ombudsman of –commissie en de omvang van de gemeenteraad. Tevens constateerden sommige deelnemers dat het merkwaardig is dat een organisatie zelf de randvoorwaarden kan bepalen van het controlerende orgaan van die organisatie.
Tijdens de discussiebijeenkomsten stelden enkele deelnemers dat juist vanwege de verkleinde verschillen in bevoegdheden het verstandig zou zijn om nu alsnog te kiezen voor één uniform model. De voorstanders van een dergelijke gelijkschakeling wijzen op het voordeel van een versterkte positie van de rekenkamer(commissie) in de ‘gemeentelijke familie’. Het vergroot de duidelijkheid over bevoegdheden, de positie en het budget van rekenkamer(commissie)s. Ook is dan duidelijk welke regels gelden voor de samenstelling en benoemingswijze van de leden, iets wat nu vaak niet het geval is omdat slechts weinigen het verschil begrijpen tussen een onafhankelijke rekenkamer en een rekenkamercommissie met alleen externe leden. Als de wetgever één uniform model verplicht zou stellen past daarbij, zo stelden aanwezigen, ook de verplichting voor diezelfde wetgever om een basisfinanciering te garanderen. Daarmee zou tevens het probleem van de slapende rekenkamer(commissie) kunnen worden opgelost. Wel werd tijdens de bijeenkomsten benadrukt dat een minimumbudget niet ook één-op-één de algemene norm zou moeten worden. Gemeenten moeten aangemoedigd blijven worden om ook uit eigen middelen budget voor de rekenkamer(commissie) ter beschikking te stellen, om zo goed te kunnen profiteren van de versterking van de controlerende functie.

2.2 Relatie met de raad en andere organen binnen de gemeente

In het wetgevingsproces ter invoering van het dualisme in het lokaal bestuur is benadrukt dat een lokale rekenkamer een onafhankelijke positie moet hebben. Die onafhankelijkheid is nodig om geen speelbal van politieke tegenstellingen in de raad te worden. In aanvang hebben vele lokale rekenkamer(commissie)s deze

[9] Als opgemerkt aan het begin van deze paragraaf is er in 4% van de gemeenten sprake van rekenkamercommissies waarin uitsluitend raadsleden vertegenwoordigd zijn. Uit de reeds aangehaalde inventarisatie van Stibabo komt naar voren dat dergelijke rekenkamercommissies niet tot nauwelijks onderzoeken verrichten. Het is daarmee duidelijk dat eventuele voordelen van de aanwezigheid van raadsleden niet gelden voor rekenkamercommissies waarin uitsluitend raadsleden actief zijn.

onafhankelijkheid vertaald in een strikt afstandelijke opstelling ten opzichte van college en raad, zich daarbij spiegelend aan het model van de Algemene Rekenkamer. Het belang van het verrichten van degelijk, (semi-)-wetenschappelijk en volledig onderzoek met onomstreden bevindingen kreeg veel aandacht. Tevens werd er een gedegen procedure voor ambtelijke en bestuurlijke hoor en wederhoor aan gekoppeld. Dit alles had tot doel om een discussie over de feitelijke juistheid van bevindingen te voorkomen en koste wat kost te vermijden dat de (positie en het onderzoek van de) nieuw ingestelde rekenkamer(commissie) onderdeel werd van de politieke discussie. In discussies over de positionering en het functioneren van rekenkamer(commissie)s is wel gesteld dat een effect hiervan is geweest dat er een grote afstand bestaat tussen de raad en de rekenkamer(commissie); veel raadsleden zijn de rekenkamer(commissie) niet gaan beschouwen als hulpmiddel of bondgenoot bij het invullen van hun controlerende taak in het lokale bestel.[10]

De deelnemers aan de discussiebijeenkomsten konden zich in het algemeen vinden in de constatering dat lokale rekenkamer(commissie)s ook na tien jaar nog niet worden beschouwd als een alom en volledig geaccepteerd lid van de ‘gemeentelijke familie’. Dit is in de discussies op verschillende wijzen geïllustreerd. Zo is onder meer aangegeven dat in sommige gemeenten het budget van de rekenkamer(commissie) in de gemeentelijke begroting werd gerubriceerd onder ‘externe inhuur’. Het merendeel van de deelnemers was ook van mening dat inzetten op en het benadrukken van onafhankelijkheid op zichzelf geen inhoudelijk doel dient. Sterker nog: het werkt nauwelijks effectief in het laten accepteren van de inhoud van onderzoeken. In de huidige praktijk beproeven vele rekenkamer(commissie)s allerlei mogelijkheden om de afstand te verkleinen en meer te investeren in de relaties met zowel de raad, alsook met het college van B&W en de ambtelijke organisatie. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door meer open te communiceren over voorgenomen onderzoeken. Eveneens kan in de afrondende fase van een onderzoek meer overleg plaatsvinden met de raad en het college.

Tijdens één van de expertmeetings werd de positie van de rekenkamer(commissie) nadrukkelijk verbonden aan de dualisering van het lokaal bestuur. Er zijn gemeenten waar het dualisme nog onvoldoende in de cultuur en werkwijze is geaccepteerd. Veel raden en colleges zoeken ruim tien jaar na invoering van het dualisme nog naar de invulling van hun rol, ook ten opzichte van elkaar. In het kader van de expertbijeenkomsten was vooral de wijze waarop raden hun controlerende rol ten opzichte van het door het college gevoerde beleid invullen relevant. In de praktijk blijkt dat deze rol in meer monistisch opererende gemeenten nogal eens onder druk staat. Dat bepaalt ook de positie en speelruimte van de rekenkamer(commissie).

Tijdens de bijeenkomsten is tevens betoogd dat vanuit juridisch perspectief het nodige valt af te dingen op de door lokale rekenkamer(commissie)s nagestreefde onafhankelijkheid. Lokale rekenkamer(commissie)s zijn immers een onderdeel (orgaan) van een gemeente. Voor het verrichten van (rechts)handelingen is de rekenkamer(commissie) afhankelijk van de toedeling van bevoegdheden door andere gemeentelijke organen. Rekenkamer(commissie)s zijn voor het aangaan van verplichtingen meestal afhankelijk van anderen, veelal de griffier. Vermogensrechtelijk is de zelfstandigheid van de rekenkamer(commissie) zeer beperkt. De wetgever heeft daaromtrent vrijwel niets bepaald. Dat impliceert dat het aan de raad en het college is om de rekenkamer(commissie) de juridische en financiële middelen te verschaffen om haar taken te kunnen vervullen.

---

[10] Zie onder meer: P. Castenmiller en K. Peters, De relatie tussen rekenkamer en raad. In: *Openbaar Bestuur*, 2011 (21) 10.

In het verlengde van deze redenering zijn tijdens de bijeenkomsten voorbeelden aan de orde geweest van onduidelijkheid die kan ontstaan vanwege dergelijke ‘onvolkomenheden’ in de wetgeving. Deze hebben bijvoorbeeld betrekking op het aannemen, bevorderen of ontslaan van personeel, of over het aangaan van verplichtingen. In het wettelijk model is bijvoorbeeld gespecificeerd dat personeel in dienst van de rekenkamer niet tevens werkzaam kan zijn bij een ander onderdeel van de gemeentelijke organisatie. In de praktijk komt het echter veelvuldig voor dat griffiemedewerkers of de griffier zelf op parttime-basis invulling geven aan de secretarisfunctie van de rekenkamer(commissie). Weliswaar zouden gemeenten met een rekenkamerfunctie wat dit betreft de regels in de verordening kunnen verruimen, maar in de praktijk gebeurt dit meestal niet.

De gesignaleerde knelpunten in het functioneren van rekenkamer(commissie)s – geen zelfstandige bevoegdheid om rechtshandelingen te verrichten en de afhankelijkheid van raad en/of college voor het budget – zijn volgens verschillende deelnemers in de praktijk daadwerkelijk een probleem. Met name als het gaat om het budget kunnen lastige situaties ontstaan. Indien de rekenkamer(commissie) naar de mening van het college of (een meerderheid in) de raad te kritisch is, kan de neiging ontstaan om in te grijpen in het beschikbare budget van de rekenkamer(commissie). In een monistisch opererend gemeente, met een (als het erop aan komt) monistisch opererende raad, is het niet de raad zelf, maar uiteindelijk altijd het college dat de raad ertoe aanzet het rekenkamerbudget te verminderen of de rekenkamer(commissie) helemaal in te laten slapen. Dat gebeurt daadwerkelijk (al) of hangt in diverse gemeenten boven de markt. In hoeveel gemeenten dit speelt is echter niet gemakkelijk vast te stellen. Circa 8% van de gemeenten heeft een slapende rekenkamer(commissie). De Rijksoverheid of wetgever die de kwaliteit van het lokaal bestuur moet garanderen, zou er naar mening van verschillende deelnemers goed aan doen de positie van de rekenkamer(commissie) te versterken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door vaststelling van een wettelijk minimumbudget of (ook) een wettelijk onafhankelijke positie.

2.3 Samenwerkende rekenkamer(commissie)s

De laatste tijd wordt geregeld gesproken over het stimuleren van samenwerking tussen rekenkamer(commissie)s. De Tweede Kamer heeft er met de eerder genoemde motie-Fokke expliciet om gevraagd. Een overweging in de discussies hierover is veelal de huidige ontwikkeling naar ‘regionalisering’ van beleid, met name in het sociale domein. Daar vormen zich steeds meer formele en informele samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Rekenkamer(commissie)s zouden daarbij moeten aansluiten, zo luidt kort gezegd de redenering, met name omdat de controle op de regionale besluitvorming en uitvoering anders tekort zou (gaan) schieten. Deze discussie is actueel en urgent geworden omdat met de toename van taken en verantwoordelijkheden van gemeenten in het sociale domein veel van deze taken en verantwoordelijkheden in regionaal verband zijn opgepakt.

In de discussie over de bestaande praktijk werd door de deelnemers van de expertbijeenkomsten een onderscheid gemaakt tussen enerzijds incidentele samenwerking in een specifiek onderzoeksproject en anderzijds structurele samenwerking door meerdere rekenkamer(commissie)s. Die structurele samenwerking kan worden ingevuld met een personele unie of met een gemeenschappelijke regeling voor één rekenkamer(commissie) die voor meerdere gemeenten werkt.

Tijdens de bijeenkomst werd door diverse deelnemers de ervaring gedeeld dat (incidentele of structurele) samenwerking tussen rekenkamer(commissie)s in de praktijk complex kan zijn. Afstemming van procedures rondom contracten met onderzoeksbureaus, ambtelijke en bestuurlijke wederhoor en behandeling in de

gemeenteraden kan tot veel complicaties en vertragingen leiden. Daartegenover staan ook voordelen van structurele samenwerking. Zo kan de onderzoekscapaciteit dan uitgebreid worden, zodat er meer specialisatie en professionalisering kan plaatsvinden. Verder kan het onderzoek in een gemeente profiteren van ervaringen die in de andere gemeenten zijn opgedaan. Dat betreft niet alleen het delen en vergelijken van bevindingen. Op basis van eerdere ervaringen kan de keuze voor onderzoeksonderwerpen ook worden gemotiveerd door te verwachten knelpunten.

In de praktijk valt op dat weinig wordt gewerkt op basis van de mogelijkheid in de Gemeentewet om via een gemeenschappelijke regeling een gemeenschappelijke rekenkamer op te richten. Het komt vaker voor dat rekenkamer(commissie)s samenwerken via een personele unie van de rekenkamerleden. Daarmee wordt bedoeld dat verschillende gemeenten elk een ‘eigen’ rekenkamercommissie hebben, maar dat deze in elke gemeente bestaat uit dezelfde leden. Uit het eerder genoemde onderzoek van Berenschot uit 2015 blijkt dat circa 50% van de kleine gemeenten hier gebruik van maakt.
Tijdens de bijeenkomsten waren er ook deelnemers die ervaringen hebben met samenwerkende rekenkamer(commissie)s. Zij wezen er op dat samenwerkende rekenkamer(commissie)s er veelal op gespitst zijn goed contact te hebben met de gemeenteraden in de deelnemende gemeenten en dat vaak doen via een programmaraad van raadsleden uit de diverse gemeenten. Het voordeel van de onderzoeken door dit soort rekenkamer(commissie)s is dat er als vanzelf een benchmark ingebouwd zit. Deze (soms alleen impliciete) benchmarking wordt overigens verschillend beoordeeld en is iets dat in een regionale context nog wel eens tot reacties en emoties bij raden en colleges kan leiden.[11]

De deelnemers van de expertbijeenkomsten vonden dat regionale samenwerking tussen rekenkamer(commissie)s bij voorkeur door gemeenten zelf geïnitieerd zou moeten worden en niet door de wetgever zou moeten worden opgelegd. In die zin lijkt de discussie sterk op de discussie zoals we die in Nederland kennen over verplichte samenwerking tussen of herindeling van gemeenten. Deelnemers aan de bijeenkomsten noemen als bezwaar dat intensieve samenwerking of samengaan van rekenkamer(commissie)s gevolgen kan hebben voor de afstand tot de gemeenteraden. De meeste deelnemers vinden dat in de lokale context het beste kan worden bepaald of en in welke mate samenwerking nodig is. Stimuleren mag wel, maar de noodzaak – bijvoorbeeld voor het vergroten van de slagkracht van de rekenkamer(commissie)s – is nauwelijks benadrukt tijdens de expertbijeenkomsten.

2.4 Onderzoeksbevoegdheden

Recent is het wettelijk verschil in onderzoeksbevoegdheden tussen rekenkamers en rekenkamercommissies s verkleind. Dit is gebeurd om een mogelijk ‘controlegat’ bij onderzoeken naar beleid dat in regionaal verband wordt ingericht en uitgevoerd, te voorkomen; van een bewuste verkleining van de verschillen met het oog op het model was dus geen sprake. De deelnemers van de expertbijeenkomsten gaven aan dat de onderzoeksmogelijkheden van een rekenkamer of rekenkamercommissie in de praktijk niet louter door de formele bevoegdheden worden bepaald. De lokale bestuurscultuur, waaronder de bereidheid van het college van B&W om mee te werken aan onderzoeken en de barrières die bestuurders in dat verband kunnen opwerpen, speelt eveneens een grote rol. Zowel rekenkamers als rekenkamercommissies kunnen bijvoorbeeld in de praktijk worden geconfronteerd met onvolledige dossiers en/of weinig meewerkende portefeuillehouders

[11] Dat lijkt ook de ervaring met de provinciale rekenkamer(commissie)s die voor meerdere provincies zijn ingesteld.

of ambtenaren. In andere gemeenten ervaren rekenkamer(commissie)s in vergelijkbare situaties geen enkele terughoudendheid en zijn alle betrokkenen zeer coöperatief.

Tijdens de bijeenkomsten is lang stilgestaan bij de vraag in hoeverre rekenkamer(commissie)s ook de bevoegdheid zouden moeten hebben om 'in de keuken' te kunnen kijken van verbonden partijen, andere samenwerkingsverbanden of externe leveranciers van gemeenten. Dat betreft dan bijvoorbeeld de bedrijfsvoering en efficiency van dergelijke partijen. Strikt genomen beperkt de wettelijke opdracht van rekenkamer(commissie)s zich tot onderzoek naar het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. De vraag is in hoeverre het bestuur en beleid van samenwerkingspartijen daarmee ook tot de opdracht van rekenkamer(commissie)s behoort. Als binnen verbonden partijen of andere samenwerkingsverbanden gezamenlijke beleidsvorming plaatsvindt, kan het in de praktijk nodig blijken ook daar onderzoek te kunnen doen. In ieder geval kunnen rekenkamer(commissie)s toetsen hoe het gemeentebestuur het toezicht, controle en verantwoording op verbonden partijen of andere samenwerkingsverbanden heeft ingericht. In de discussies bleek wederom dat de praktijk wel eens kan afwijken van het 'strikt juridische' uitgangspunt. Sommige rekenkamer(commissie)s krijgen direct en zonder enige discussie toegang tot gegevens over de bedrijfsvoering van verbonden partijen of andere samenwerkingsverbanden of soms zelfs persoonsgegevens (die niet hadden mogen worden verstrekt). In een enkel geval zijn er zelfs rekenkamer(commissie)s die diepgaand onderzoek doen naar mogelijk misbruik van gemeenschapsgeld door gesubsidieerde instellingen.

Wat onderzoeksbevoegdheden van rekenkamers en rekenkamercommissies betreft doen zich in de praktijk wel eens problemen voor. Deze uiten zich, zoals gezegd, vooral bij de toegang tot informatie die niet bij 'de eigen gemeente' beschikbaar is. Sommige deelnemers pleitten er dan ook voor de onderzoeksbevoegdheden uit te breiden, bijvoorbeeld naar vormen van gecontracteerde zorg (indachtig de decentralisaties in het sociaal domein).

2.5 Professionalisering

Aan de deelnemers van de expertbijeenkomsten is de vraag gesteld of geïnvesteerd moet worden in de kwaliteit van zowel leden van rekenkamer(commissie)s als het ondersteunend personeel. In het verlengde daarvan zou ook structureel geïnvesteerd kunnen worden in de kwaliteit van het stelsel van rekenkamer(commissie)s als geheel, bijvoorbeeld door een visitatiesysteem te ontwikkelen.
In de praktijk blijkt dat zich bij wervingsprocedures over het algemeen ervaren en professionele kandidaten aandienen, die meestal ook bekend zijn met het verrichten van onderzoek binnen een politiek-bestuurlijke context. Dat neemt niet weg dat er wel degelijk aanleiding kan zijn voor leden en medewerkers van rekenkamer(commissie)s om te werken aan een versterking van kennis en vaardigheden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om trainingen in politiek-bestuurlijke sensitiviteit, maar ook onderzoeksvaardigheden, aandacht voor het opstellen of (anders) vormgeven van rapportages en versterking van communicatieve vaardigheden. De deelnemers van de expertbijeenkomsten zien in het bevorderen van specifieke vaardigheden voor rekenkamerleden en -onderzoekers een taak weggelegd voor de NVRR, die op dit punt al veel activiteiten onderneemt.

3. Balans; Over de toegevoegde waarde van rekenkamer(commissie)s

Op lokaal niveau bestaat de rekenkamerfunctie binnenkort tien jaar. Al die tijd heeft er ook discussie plaatsgevonden over de optimale invulling van deze functie. Het kost namelijk tijd voordat het dualisme en de daarmee gepaard gaande veranderingen geaccepteerd worden en aantoonbaar meerwaarde realiseren. In de expertmeetings is benadrukt dat versterking van de positie en het functioneren van lokale rekenkamer(commissie)s zeker mogelijk is. Dit wordt wel het meest duidelijk geïllustreerd met het feit dat er nog steeds gemeenten zijn waar de rekenkamerfunctie feitelijk niet is ingevuld. Het bestaan van dergelijke niet of nauwelijks functionerende rekenkamer(commissie)s kan met de huidige wet- en regelgeving niet worden voorkomen. Verschillende deelnemers aan de bijeenkomsten hebben aangegeven dat de wetgever een minimum niveau zou moeten garanderen waarop lokale rekenkamer(commissie)s functioneren. Dit zou kunnen door in de wet enkele uniforme eisen aan de vormgeving te stellen en om waarborgen voor een minimumbudget in te bouwen.

Over de verdere versterking van het functioneren van lokale rekenkamer(commissie)s bestaan meerdere opvattingen. Exemplarisch is wat dit betreft de discussie over de wenselijkheid van één uniform wettelijk model voor een rekenkamer. Onder de deelnemers zijn zowel voor- als tegenstanders het er over eens dat de concrete resultaten van rekenkamer(commissie)s betrekkelijk weinig bepaald worden door het gehanteerde model. Voor voorstanders is dat een doorslaggevend argument om dan alsnog te kiezen voor dat uniforme model, terwijl tegenstanders hierin juist een argument zien om de huidige variëteit te laten voortbestaan. Belangrijk is de constatering dat er onder de deelnemers consensus bestond dat structuurkenmerken betrekkelijk weinig invloed hebben op het functioneren van de rekenkamer(commissie). Deelnemers waren van mening dat de meerwaarde van rekenkamer(commissie)s voor een belangrijk deel wordt bepaald door de (monistische dan wel dualistische) bestuurscultuur in de gemeente en de initiatieven die een rekenkamer(commissie) neemt om een goede, effectieve relatie met zowel de raad als het college van B&W en de ambtelijke organisatie op te bouwen.
In het licht van deze noodzaak van een goede relatie laten steeds meer rekenkamer(commissie)s hun voormalige soms afstandelijke houding varen en investeren op allerlei manieren in relaties met de andere spelers in het lokale bestuur. Zo laten rekenkamer(commissie)s zich in de agendering van hun onderzoeken steeds vaker leiden door de wensen van de raad, zonder daarbij afstand te (hoeven) doen van hun onafhankelijkheid. In de huidige praktijk zijn er ook meer en meer rekenkamer(commissie)s die niet meer kiezen voor de bekende evaluatieonderzoeken naar gevoerd beleid. In plaats daarvan wagen zij zich ook aan ‘ex ante’-onderzoeken, waarbij onderbouwde uitspraken kunnen worden gedaan over de mogelijke effecten van voorgenomen beleid. Daarnaast spannen verschillende rekenkamer(commissie)s zich in om de soms onoverzichtelijke brij aan beleidsinformatie vanuit het perspectief van de raad te ordenen, zodat de informatiepositie van raadsleden wordt versterkt. Hierdoor kunnen raadsleden hun voorkeuren en handelingen beter onderbouwen.
Voor de acceptatie en doorwerking van bevindingen kan het tevens nuttig zijn om ook al tijdens de uitvoering van een onderzoek met de ambtelijke organisatie en het college van B&W van gedachten te wisselen over de inrichting en uitvoering van het onderzoek. Eventueel kan ook met hen tussentijds worden ‘gespard’ over de opgedane inzichten en bevindingen. Ook dit hoeft in de dagelijkse praktijk niet ten koste te gaan van de inhoudelijke onafhankelijkheid van rekenkamer(commissie)s.

De versterking van de positie van lokale rekenkamer(commissie)s ligt volgens de deelnemers aan de expertbijeenkomsten daarom niet alleen in het verhelderen of uitbreiden van wettelijke grondslagen en bevoegdheden of in het streven naar vergroting van de schaal waarop rekenkamer(commissie)s opereren, maar ook in het herinrichten van de gehanteerde werkvormen en processen en het investeren in professionalisering en communicatie met alle geledingen binnen het lokale bestuur.